



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Kary administracyjne – analiza prawno porównawcza stanu prawnego sprzed i po nowelizacji “Kodeksu postępowania administracyjnego” z 2017 roku

**Author:** Mateusz Strączek

**Citation style:** Strączek Mateusz. (2017). Kary administracyjne – analiza prawno porównawcza stanu prawnego sprzed i po nowelizacji “Kodeksu postępowania administracyjnego” z 2017 roku. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), “Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku” (s. 345-359). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Mateusz Strączek

## Kary administracyjne – analiza prawnoporównawcza stanu prawnego sprzed i po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku

### 1. Wprowadzenie

Kary administracyjne niewątpliwie odgrywają ważną rolę w niemal każdym systemie prawnym, przyczyniając się do przestrzegania jego norm. Zazwyczaj pełnią one funkcję represyjną oraz prewencyjną, zapobiegając ponownemu naruszeniu prawa zarówno przez podmiot ukarany, jak i przez inne podmioty (prewencja szczególna i ogólna). Zgodnie z aktualnym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, to właśnie funkcje, jakie spełniają kary administracyjne, pozwalają odróżnić je od środków karnych. Kara administracyjna nie powinna bowiem stanowić jedynie odpłaty za popełniony czyn; ma być środkiem przymusu służącym zapewnieniu realizacji decyzji administracyjnej<sup>1</sup>. Należy ponadto zauważyć, że kary administracyjne wymierzone są za delikty administracyjne i stanowią wyraz stosowania władztwa administracyjnego w przypadku niewykonania obowiązku lub nienależytego wykonania ciążącego na nim obowiązku o charakterze administracyjnym. Nie wyklucza to jednak pełnienia przez nie innych funkcji, jak kompensacyjne czy egzekucyjne. Z funkcją kompensacyjną kar administracyjnych mamy do czynienia głównie w takich dziedzinach prawa, jak prawo ochrony środowiska. Rekompensują one szkodę wyrządzoną lub taką, która

---

<sup>1</sup> W. Fill: *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*. „Państwo i Prawo” 2009, nr 6, s. 63.

potencjalnie może zostać wyrządzona określönemu dobru, w sytuacji, gdy nie sposób zindywidualizować poszkodowanego. Zazwyczaj więc o funkcji tej będzie mowa w sytuacji naruszenia dóbr należących do *res omnium communes*. Funkcję kompensacyjną kary administracyjnej od odszkodowania *sensu stricto* odróżnia to, że szkoda nie musi w ogóle wystąpić, a tym bardziej kara nie musi pozostawać w związku z jej wysokością. Funkcja egzekucyjna występuje natomiast na ogół w odniesieniu do kar „biegących”, które mają nakłonić ukarany podmiot do jak najszybszego przywrócenia stanu zgodnego z prawem<sup>2</sup>. Nie ulega wątpliwości, że normy sankcjonowane przez kary administracyjne muszą być sformułowane w sposób jednoznaczny w obowiązującym akcie prawnym, a sama norma sankcjonująca musi natomiast funkcjonować na podstawie aktu prawnego o randze ustawy. Wynika to z funkcjonujących także w prawie administracyjnym zasad – określönosci i pewności prawa<sup>3</sup>. Należy ponadto zauważyć, że przepisy statuujące kary administracyjne mają charakter materialnoprawny, jednak ogólne zasady ich wymierzania zostały zamieszczone w k.p.a.

## 2. Kary administracyjne jako jeden z rodzajów sankcji administracyjnych

Należy podkreślić, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji nie istniała definicja legalna sankcji administracyjnej. Próbę jej stworzenia podjęto na etapie prac nad projektem ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego<sup>4</sup>. Projekt ten ostatecznie nie wszedł w życie, stanowi jednak dowód, że przedmiotowa luka została dostrzeżona znacznie wcześniej niż rozpoczęły się prace nad najnowszą nowelizacją k.p.a.<sup>5</sup> Oprócz wspomnianego projektu, obligatoryjność wprowadzenia ogólnych zasad wymierzania kar administracyjnych podkreślano także w nauce prawa. Taką konieczność wskazywał między innymi M. Wienceniak<sup>6</sup>. Przyjmując, że istota sankcji administra-

<sup>2</sup> M. ŁASKOWSKA: *Kara administracyjna*. W: *Leksykon prawa administracyjnego 100 podstawowych pojęć*. Red. E. BOJANOWSKI, K. ŻUKOWSKI. Warszawa 2009, s. 115–116.

<sup>3</sup> D.K. NOWICKI, S. PEZKOWSKI: *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*. W: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. M. BŁACHUCKI. Warszawa 2015, s. 21.

<sup>4</sup> *Projekt ustawy przepisy ogólne prawa administracyjnego*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm.

<sup>6</sup> M. WIENCENIAK: *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa 2008.

cyjnej pozostaje niezmienna w stosunku do każdej innej sankcji prawnej, pod pojęciem „sankcja” należy rozumieć ujemne skutki prawne, polegające na zastosowaniu represji w postaci przymusu państwowego, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat nie zastosuje się do treści normy sankcjonowanej<sup>7</sup>. Jak już jednak wspomniano, sankcje administracyjne odróżnia od środków karnych cel, dla którego są one ustanawiane. Należy zatem uznać, że sankcją administracyjną jest pogorszenie sytuacji prawnej adresatów przez nałożenie obowiązku lub pozbawienie uprawnienia, wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa<sup>8</sup>. Brak definicji ustawowej skutkuje także stosowaniem różnorakiej nomenklatury w zakresie samego nazewnictwa kar. Występują one pod następującymi nazwami: kara finansowa, kara pieniężna czy też sankcja finansowa<sup>9</sup>. Niezależnie jednak od przyjętej definicji sankcji administracyjnych należy pamiętać, że zalicza się do nich nie tylko kary pieniężne. Powszechnie przyjęte jest także rozróżnienie na kary administracyjne w znaczeniu wąskim i szerokim. W znaczeniu wąskim za karę administracyjną z reguły uznaje się: karę nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, jako konsekwencję naruszenia norm prawa materialnego. W znaczeniu szerokim kara administracyjna nie jest już tylko instytucją prawa materialnego. Może być również instytucją prawa procesowego lub ustrojowego. Sytuacja taka występuje w szczególności w przypadku kar dyscyplinarnych bądź porządkowych<sup>10</sup>. W doktrynie pozostaje sporny także charakter samych administracyjnych kar pieniężnych. Wśród głównych poglądów na ten temat można wyróżnić trzy podstawowe stanowiska<sup>11</sup>. Przedstawicielem pierwszego z nich, negującego administracyjny charakter kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji, jest L. Wilk. Wspomniany autor twierdzi, że w ustawie o grach hazardowych<sup>12</sup> ustawodawca starał się wprowadzić grzywnę nienasuwającą jednak oczywistych skojarzeń z prawem karnym. Zgodnie z nim, instytucja ta przypomina jednak bardziej rodzaj „karnego podatku” niż instrumentu prewencyjnego<sup>13</sup>. Według przedstawicieli drugiego stanowiska, administracyjne kary pieniężne stanowią trzeci rodzaj odpowiedzialności karnej, obok odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa. Do

<sup>7</sup> J. NOWACKI, Z. TOBOR: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2016, s. 68.

<sup>8</sup> M. LEWICKI: *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 2002, z. 8, s. 65–66.

<sup>9</sup> L. STANISZEWSKA: *Materiałne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*. W: *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 29.

<sup>10</sup> M. ŁASKOWSKA: *Kara...*, s. 115.

<sup>11</sup> L. STANISZEWSKA: *Materiałne i proceduralne...*, s. 30–31.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 471 ze zm.

<sup>13</sup> L. WILK: *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*. „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1, s. 151.

reprezentantów tej grupy należy zaliczyć W. Radeckiego, którego zdaniem jest to instytucja zbliżona do kary kryminalnej za wykroczenie<sup>14</sup>. Z kolei przedstawiciele ostatniego nurtu stoją na stanowisku, że administracyjne kary pieniężne są samoistną instytucją na bazie odpowiedzialności administracyjnej. Autorzy ci uważają, że kara pieniężna nie może być traktowana jako instytucja prawa karnego<sup>15</sup>. Wydaje się, że należy się zgodzić z ostatnim z prezentowanych stanowisk, zgodnie z którym kary administracyjne powinny być rozpatrywane jako samoistna instytucja na bazie odpowiedzialności administracyjnej.

### 3. Regulacja kar administracyjnych w stanie prawnym sprzed nowelizacji

W stanie prawnym sprzed nowelizacji występowała znaczna liczba przepisów statuujących kary administracyjne, były one jednak (i nadal są) określone w aktach prawnych należących do wielu różnych gałęzi prawa. I tak ustanawiające je normy prawa materialnego pojawiają się między innymi w: ustawie – Prawo geologiczne i górnicze<sup>16</sup>, ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>17</sup>, ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>18</sup> czy w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym<sup>19</sup>. W doktrynie od dawna wskazywano jednak na braki legislacyjne, zwłaszcza w zakresie ogólnych zasad ich wymierzania. Kary wymierzone w jednostkach pieniężnych występują zarówno w prawie administracyjnym, jak i karnym. W pierwszym przypadku noszą nazwę kar pieniężnych, natomiast w drugim występują jako grzywna. O przynależności do określonego rodzaju kar nie decyduje jednak ani nazwa kary, ani akt prawny, w którym ta się znajduje. Doskonale jest to widoczne na przykładzie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, która w dziale X statuuje kary pieniężne, a w dziale XI wprowadza przepi-

<sup>14</sup> W. RADECKI: *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*. Warszawa 2002, s. 79.

<sup>15</sup> S. SUROWIEC, W. TARASIEWICZ, T. ZWIĘGLIŃSKA: *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*. Warszawa 1981, s. 187.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1131 ze zm. [dalej: p.g.g.].

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 250 ze zm.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 149 ze zm.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1867 ze zm.

sy karne, które także przewidują kary wymierzone w jednostkach pieniężnych. Wydaje się zatem, że o przynależności konkretnej kary do danego rodzaju kar decyduje jej istota. Niewątpliwie stanowi ją wymierzenie przez organ administracji kary za naruszenie przepisu prawa, co upodabnia ją do regulacji karnych, z których również się wywodzi. Kary administracyjne wyewoluowały ze średniowiecznych kar za naruszenia prawa mniejszej wagi o lokalnym charakterze<sup>20</sup>. Obecnie ustawodawca nie przewiduje jednak wystarczająco jednoznacznych przesłanek rozgraniczających te rodzaje odpowiedzialności, co w praktyce rodzi liczne trudności, zwłaszcza z uwagi na fakt, że w postępowaniu, w którym wymierzone są administracyjne kary pieniężne, nie stosuje się gwarancji zawartych w art. 42 Konstytucji RP<sup>21</sup>. Kryterium odróżniającym nie może być także dotkliwość danej kary administracyjnej czy określonego środka penalnego. Od rozgraniczenia tych rodzajów odpowiedzialności uzależniona jest jednak maksymalna możliwa do orzeczenia wysokość kary. Podczas gdy w prawie karnym kara grzywny może zostać wymierzona w maksymalnej wysokości 1 080 000,00 zł, w prawie administracyjnym kary bywają znacznie wyższe. Na przykład kara orzeczona na podstawie art. 106 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>22</sup> może stanowić równowartość do 50 000 000,00 euro<sup>23</sup>. Kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 7 lipca 2009 r.<sup>24</sup> uznał on, że „tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji. Nie ma też [...] podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągnąć treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości”. Należy przytoczyć także wyrok z dnia 8 lipca 2003 r.<sup>25</sup>, w którym TK wskazał: „należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki”. Jak wynika z zaprezentowanych w wymienionych wyrokach stanowisk, zastosowanie konstytucyjnych wzorców powinno być uzależnione od represyjnego cha-

<sup>20</sup> J. WEGNER: *Kilka uwag na temat sankcji administracyjnych*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. Niciwporuk. Lublin 2010, s. 894.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 229 [dalej: u.o.k.ik.].

<sup>23</sup> L. STANISZEWSKA: *Materiałne i proceduralne...*, s. 28–30.

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08. Legalis nr 158404.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02. Legalis nr 57525.



rakteru danej sankcji. Ponadto trzeba podkreślić, że odpowiedzialność przewidywana przez Kodeks karny<sup>26</sup> dotyczy wyłącznie osób fizycznych, podczas gdy kary administracyjne mogą być nakładane także na osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Odpowiedzialność w prawie karnym jest w dodatku oparta na zasadzie winy, gdy tymczasem w prawie administracyjnym często jest odpowiedzialnością obiektywną. Co prawda, przedawnieniu podlega zarówno odpowiedzialność w prawie karnym, jak i odpowiedzialność w prawie administracyjnym, jednak w Kodeksie karnym występuje część ogólna, definiująca jej zasady, podczas gdy w prawie administracyjnym na dzień dzisiejszy podobna regulacja nie występuje<sup>27</sup>. W stanie prawnym sprzed nowelizacji minimalne gwarancje ochronne w odniesieniu do kar administracyjnych zawarte były jedynie w tzw. *soft law*. Do najważniejszych aktów tego rodzaju dotyczących omawianej tematyki należy bez wątpienia zaliczyć Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych<sup>28</sup> oraz rezolucję Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji<sup>29</sup>. W pierwszym z wymienionych dokumentów postuluje się wprowadzenie wielu gwarancji procesowych dla podmiotów podlegających odpowiedzialności. Trzeba jednak pamiętać, że nie ma on charakteru wiążącego. Drugi akt zawiera normy, które zostały skodyfikowane w obecnym Kodeksie postępowania administracyjnego. Mowa tu między innymi o przepisach, według których: zgodność z prawem aktu nakładającego sankcję podlega kontroli sądu; ciężar dowodu spoczywa na organach administracji; osobę, której grozi sankcja, należy o tym poinformować, i wielu innych<sup>30</sup>. Odróżnienie kar administracyjnych od sankcji karnych ma także duże znaczenie, jeśli chodzi o obowiązywanie zakazu *ne bis in idem*. W prawie karnym stan rzeczy osądzonej wyklucza możliwość ponownego orzekania o tym samym czynie w stosunku do tej samej osoby. Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej czy cywilnej jest jednak

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1137 ze zm. [dalej: k.k.].

<sup>27</sup> M. ROGALSKI: *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*. „Ius Novum” numer specjalny 2014, s. 66–68.

<sup>28</sup> Rekomendacja Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. – w sprawie sankcji administracyjnych, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804fc94c> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

<sup>29</sup> Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji. W: *Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons*. Strasbourg 1996, s. 236–241.

<sup>30</sup> L. STANISZEWSKA: *Materialne i proceduralne...*, s. 33.

jak najbardziej możliwy, z uwagi na realizowanie przez nie odrębnych celów. W doktrynie postuluje się jednak zakaz *ne bis in idem* także w sytuacjach, gdy sankcja nie została wymierzona na podstawie norm prawa karnego, lecz ze względu na swoją dolegliwość jest podobna do sankcji przewidywanej przez to prawo. W praktyce dolegliwość kar administracyjnych bywa często większa niż sankcji karnych za wykroczenia, zwłaszcza ze względu na wysokość, w jakiej są orzekane<sup>31</sup>. W kwestii dotkliwości kar administracyjnych w stanie prawnym sprzed nowelizacji k.p.a. zajęli także stanowisko Rzecznik Praw Obywatelskich i porozumienie samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych. Postulowali oni wprowadzenie nowych regulacji zawierających ogólne zasady wymierzania kar administracyjnych celem zmniejszenia ich dolegliwości i zasad rozstrzygania zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością administracyjną<sup>32</sup>. Takie rozwiązanie wydaje się konieczne i uzasadnione. Zaakcentowania wymaga także fakt, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji brak było jakiegokolwiek regulacji kodeksowej w zakresie kar administracyjnych.

#### 4. Zarys nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 1 czerwca 2017 roku w zakresie dotyczącym kar administracyjnych

Przedmiotowa nowelizacja k.p.a. zawiera wiele znaczących zmian dotyczących kar administracyjnych. Zgodnie z jej art. 189b: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. Na wprowadzenie regulacji dotyczących ogólnych zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych wskazuje już znowelizowane brzmienie

<sup>31</sup> M. ROGALSKI: *Odpowiedzialność karna...*, s. 75–78.

<sup>32</sup> Stanowisko nr 16/2016 z dnia 25 maja 2016 r. porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wprowadzenia regulacji administracyjnych oraz zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20w%20sprawie%20sankcji%20administracyjnych%2025.05.2016.pdf> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].



art. 1 k.p.a., w którym dodano pkt 5. Stanowi on, że Kodeks normuje także nakładanie lub wymierzanie kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu. Problematyce tej został poświęcony cały dział IVa przedmiotowej nowelizacji. Składa się na niego 11 przepisów – od art. 189a do art. 189k. Według przepisu art. 189a, „W sprawach nakładania lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, lub udzielenia ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu”. Dalsza część artykułu zawiera jednak wiele wyłączeń. Zgodnie z nim, przepisów tych nie stosuje się w przypadkach, gdy w przepisach odrębnych uregulowane są: 1) przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej; 2) przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia; 3) terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej; 4) terminy przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej; 5) odsetki od zaległej kary pieniężnej; 6) udzielania ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej oraz 7) w sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jak widać, przyjęte rozwiązania mają stanowić uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach odrębnych. Skoro bowiem ustawodawca uregulował już w przepisach odrębnych jakąś część problematyki stosowania konkretnej kary pieniężnej, to w tym zakresie stosowanie k.p.a. jako regulacji ogólnej powinno zostać wyłączone<sup>33</sup>. W związku z tym nowe przepisy znajdą zastosowanie jedynie odnośnie do kar administracyjnych, które nie będą posiadały w danym zakresie odrębnych przepisów określających zasady ich wymierzania. Mając na uwadze konieczność dążenia do ujednolicenia przepisów odnoszących się do tak ważnego zagadnienia, jak problematyka wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, pozostaje jedynie mieć nadzieję, że przepisy, które z całą pewnością powstaną w przyszłości, a których przedmiotem będzie statuowanie nowych kar pieniężnych, nie będą zawierać w tym zakresie żadnych przepisów odrębnych, lecz będzie się do nich stosować w całości zasady zawarte w k.p.a. Może to mieć kluczowe znaczenie dla pewności i przejrzystości prawa. W art. 189b k.p.a. ustawodawca realizuje wysuwane od dawna zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>34</sup> postulaty *de lege ferenda* dotyczące konieczności zdefiniowania administracyjnej kary pieniężnej. Kolejny artykuł (art. 189c k.p.a.) zawiera regulację

<sup>33</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 1.03.2017 r.], s. 72.

<sup>34</sup> Pismo RPO z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. RPO/722886/13/V/1000 RZ, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=1698149&sygnatura=RPO/722886/13/V/1000%20RZ> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

analogiczną do tej z art. 4 k.k. czy art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>35</sup>. Statuuje on zasadę bezpośredniego stosowania ustawy nowej oraz zasadę stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy. Należy podkreślić, że wyrażenie „względniejsza dla strony”, z uwagi na brak definicji ustawowej, należy interpretować w sposób odpowiadający potocznemu rozumieniu. Wobec tego słowo „względniejsza” należy pojmować jako „korzystniejsza”, „mniej surowa” czy „mniej represyjna”<sup>36</sup>. Wprowadzenie takiej regulacji było wskazane głównie ze względu na to, że przy nowelizacjach przepisów zamieniających czy określających administracyjne kary pieniężne na ogół ich najslabiej opracowaną częścią są przepisy intertemporalne<sup>37</sup>. W kolejnym przepisie (art. 189d k.p.a.) omawiana nowelizacja wprowadza wiele dyrektyw administracyjnej kary pieniężnej. Ustawodawca dostrzegł tu konieczność wzięcia pod uwagę takich okoliczności, jak uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe<sup>38</sup>. Ponadto organ będzie musiał także uwzględnić okoliczności i wagę naruszenia prawa, a w przypadku osoby fizycznej – również warunki osobiste strony. Zgodnie z poglądami doktryny, na warunki osobiste składają się: warunki materialne, mieszkalne, socjalne, zatrudnienie, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i związane z tym obowiązki, a także stan konfliktów i zatarłów oraz poziom integracji ze środowiskiem<sup>39</sup>. Wprowadzenie takich zmian już od dawna postulowano w doktrynie, chociażby w odniesieniu do niedawno znowelizowanej ustawy o ochronie przyrody<sup>40</sup>. W art. 189e k.p.a. stwierdza się, że jeżeli do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, to strona nie podlega ukaraniu. Według doktryny, za siłę wyższą można uznać jedynie zdarzenie: zewnętrzne, niemożliwe do przewidzenia i niemożliwe do zapobieżenia. Przy czym jeśli chodzi o brak możliwości przewidzenia danego zdarzenia, to należy podkreślić, że nie chodzi o absolutną niemożliwość jego przewidzenia, lecz o nikłą szansę jego wystąpie-

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 168 ze zm.

<sup>36</sup> W. ROBACZYŃSKI, w: *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Red. W. MIŚIĄG. Warszawa 2017, s. 1148.

<sup>37</sup> *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*, [http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=446&mod=m/11/pliki\\_edit.php](http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=446&mod=m/11/pliki_edit.php) [Data dostępu: 3.04.2017 r.], s. 238–239.

<sup>38</sup> *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 1.03.2017 r.], s. 73–75.

<sup>39</sup> K. BUCHAŁA, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Red. K. BUCHAŁA, A. ZOLL. Kraków 1998, s. 397–398.

<sup>40</sup> W. RADECKI, w: M. GÓRSKI, M. PCHALEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2011, s. 1067.

nia. Trzeba także doprecyzować, że niemożliwe do zapobieżenia ma być nie tylko samo zjawisko, ale także jego szkodliwe następstwa<sup>41</sup>. Treść tego przepisu jest również zgodna z dotychczasowym stanowiskiem TK, którego zdaniem dla wymierzenia kary administracyjnej konieczne jest wystąpienie elementu zawinienia. Strona musi więc mieć możliwość wykazania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, na które nie miała wpływu<sup>42</sup>. Przepis art. 189f k.p.a. wprowadza instytucję odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Odstąpienie to może mieć zarówno charakter obligatoryjny, jak i fakultatywny. Obligatoryjnie organ odstąpi od wymierzenia kary wtedy, gdy: 1) waga naruszenia jest znikoma, a strona zaprzestała naruszenia, 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo, lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miała być nałożona administracyjna kara pieniężna. Fakultatywnie natomiast organ może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli strona w wyznaczonym terminie przedstawi dowody potwierdzające: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia. Aby organ mógł odstąpić od wymierzenia kary, należy ponadto spełnić łącznie jeszcze jedną przesłankę – musi to pozwolić na osiągnięcie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Odstąpienie od nałożenia kary i poprzestanie na pouczeniu ma przybierać formę decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym. Wprowadzono także przepisy normujące terminy przedawnienia nałożenia kary i jej ściągальności. Zgodnie z treścią art. 189g k.p.a., terminy przedawnienia wynoszą odpowiednio: 5 lat od naruszenia prawa lub wystąpienia skutków jego naruszenia dla nałożenia kary oraz 5 lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana dla jej egzekucji. Należy zauważyć, że przepisu art. 189 § 1 k.p.a. nie stosuje się do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują inny termin przedawnienia<sup>43</sup>. Sytuacja taka ma miejsce chociażby w przepisach u.o.k.k. Przepisy zawarte w art. 189h i 189j k.p.a. stanowią, że bieg przedawnienia nałożenia i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej przerywa także ogłoszenie upadłości strony. Bieg terminu rozpoczyna się natomiast od nowa po dniu uprawomocnienia się posta-

<sup>41</sup> Z. RADWAŃSKI, A. OLEJNICZAK: *Zobowiązania – część ogólna*. Warszawa 2014, s. 86–87.

<sup>42</sup> Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93. Legalis nr 10199.

<sup>43</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 1.03.2017 r.], s. 76–78.

nowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego. Ponadto przepisy, o których mowa, regulują wiele sytuacji, w których bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, rozpoczęty zaś – ulega zawieszeniu. Przepis art. 189i k.p.a. reguluje kwestię naliczania odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej. Są one naliczane w taki sam sposób, jak odsetki od zaległości podatkowych<sup>44</sup>, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W art. 189k zawarte zostały zasady udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Instytucję tę należy jednak wyraźnie odróżnić od regulacji zawartej w przepisie art. 189d k.p.a., który zawiera dyrektywy wymierzania przedmiotowych kar. Zasady udzielania ulg w ich wykonaniu zostały natomiast uregulowane analogicznie do zasad udzielania ulg zawartych w ustawie – Ordynacja podatkowa<sup>45</sup>. Zgodnie z nimi, organ, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem strony, lub ważnym interesem publicznym, będzie mógł: 1) odroczyć termin wykonania kary pieniężnej lub rozłożyć ją na raty; 2) odroczyć termin wykonania zaległej kary pieniężnej lub rozłożyć ją na raty; 3) umorzyć karę pieniężną w całości lub w części; 4) umorzyć odsetki w całości lub w części. W stosunku do strony prowadzącej działalność gospodarczą organ mógłby udzielać zarówno ulg, które: 1) nie stanowiłyby pomocy publicznej; 2) stanowiłyby pomoc publiczną *de minimis*<sup>46</sup> albo *pomoc publiczną de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie; 3) stanowiłyby pomoc publiczną. Należy również zauważyć, że umorzenie kary pieniężnej wiązałoby się także z umorzeniem odsetek od niej, w całości lub w takiej części, w jakiej zostałaby umorzona przedmiotowa kara.

## 5. Porównanie stanu prawnego sprzed nowelizacji z przyjętymi rozwiązaniami

Pierwszą znaczną zmianą jest niewątpliwie wprowadzenie definicji ustawowej administracyjnej kary pieniężnej. Na jej brak zwracano uwagę

<sup>44</sup> Obliczanie odsetek od zaległości podatkowych normuje rozdział 6. Ordynacji podatkowej.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm. [dalej: Ordynacja].

<sup>46</sup> Przez pomoc publiczną *de minimis* należy rozumieć pomoc publiczną wyodrębnioną ze względu na kwotę, która przy spełnieniu dodatkowych przesłanek ma na tyle nieznaczny wpływ na konkurencję i wymianę handlową, że nie wymaga kontroli ze strony Komisji Europejskiej, zob. R. ZENC: *Pomoc publiczna w podatkach i opłatach lokalnych*. W: *Podatki lokalne 2016*. Red. A. DZIĘGIEL-MATRAS, H. KMIĘCIAK, R. ZENC. Warszawa 2015.

w znacznej części publikacji poświęconych tej tematyce<sup>47</sup>. Jak wcześniej wskazano, nie był to jedynie problem teoretyczny. Porównując stan prawny sprzed nowelizacji z nowymi regulacjami, nie sposób także nie odnieść się do swoistego automatyzmu, który często występował w praktyce stosowania kar administracyjnych. Od dnia wejścia w życie omawianych zmian organ nie może już niejako „automatycznie” nałożyć najwyższej kary. Sytuacja taka ma miejsce z uwagi na konieczność dostosowania wymiaru kary do dyrektyw zawartych w przepisie art. 189d k.p.a. oraz możliwości udzielenia na wniosek strony ulgi w wykonaniu przedmiotowej kary na podstawie przepisu art. 189k k.p.a. Przyjęte zmiany odzwierciedlają dotychczasowe stanowisko NSA, który wskazuje, że kara administracyjna powinna być: „karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą wymogom celowości”, a także taką, która „dla spełnienia swych celów powinna stanowić istotnie odczuwalną dolegliwość ekonomiczną, proporcjonalną do możliwości płatniczych karanego i adekwatną do rodzaju i stopnia naruszenia prawa”<sup>48</sup>. Kolejną znaczącą zmianę stanowi wprowadzenie do k.p.a. przepisów normujących przedawnienie nałożenia i ściągalności kary administracyjnej. W dotychczasowym stanie prawnym występowały znaczne rozbieżności w kwestii przedawnienia kar administracyjnych. Niektóre ustawy zawierały co prawda własne regulacje w tym zakresie i, co należy podkreślić, zachowały aktualność po wprowadzeniu nowelizacji jako normy *lex specialis*. Taka sytuacja ma miejsce między innymi w przepisach w u.o.k.k. Nie było to niestety zjawisko powszechne. Do innych regulacji, takich jak ustawa o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych<sup>49</sup>, stosuje się przepisy dotyczące przedawnienia zawarte w Ordynacji. Stanowisko to znalazło też potwierdzenie w orzecznictwie NSA<sup>50</sup>. To również nie było jednak zasadą. W niektórych regulacjach wyłączone jest bowiem odpowiednie stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej i w tym zakresie<sup>51</sup>. W związku z tym dochodziło do sytuacji, w których kary pieniężne w ogóle nie ulegały przedawnieniu. Podobne rozbieżności występowały w stanie prawnym sprzed nowelizacji na tle takich rozwiązań, jak: zmniejszenie, odroczenie,

<sup>47</sup> Takie stanowisko wyraża M. STAHL: *Wprowadzenie. Sankcje administracyjna – problemy węzłowe*. W: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI. Warszawa 2011, s. 21.

<sup>48</sup> Wyrok NSA z dnia 8 września 1999 r., III SA 7707/98. Lex nr 46187.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1639 ze zm.

<sup>50</sup> Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2016 r., II GSK 2593/14. Legalis nr 1453907.

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., V SA/Wa 9/13. Legalis nr 782370.



zwolnienie czy umorzenie administracyjnej kary pieniężnej. Ze względu na funkcje kar administracyjnych, którą oprócz represji często bywa także usunięcie stanu niezgodnego z prawem, w literaturze pojawiały się propozycje umożliwienia szerokiego korzystania z tych instytucji<sup>52</sup>. Postulaty te w znacznym stopniu zostały zrealizowane przez omawianą nowelizację, co bez wątpienia przyczyni się do zapalenia swoistej luki legislacyjnej oraz do lepszego wykonywania przez kary administracyjne ich funkcji. Nowelizacja wprowadziła także do k.p.a. zasadę *ne bis in idem*. Na podstawie przepisu ją statuującego (art. 189f §1 ust. 2 k.p.a.) organ odstąpi w drodze decyzji od nałożenia kary administracyjnej, jeżeli za to samo zachowanie została już nałożona na stronę sankcja na podstawie innych przepisów, spełniająca cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Brak takiej regulacji w połączeniu z brakiem przepisów kolizyjnych stwarzał dotychczas możliwość nieograniczonego zastosowania kar administracyjnych w połączeniu z karami za przestępstwa, wykroczenia czy przestępstwa lub wykroczenia skarbowe<sup>53</sup>.

## 6. Podsumowanie

Przedmiotowa regulacja w zakresie, w jakim odnosi się do kar administracyjnych, zawiera zarówno przepisy, które należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, jak i rozwiązania, które powinny budzić uzasadnione wątpliwości. Wchodząc w życie, zrealizowała ona wiele postulatów *de lege ferenda* wysuwanych zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i różnorakie instytucje. Do najważniejszych z nich należy niewątpliwie zaliczyć te zawarte w Rekomendacji Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych. Mowa tu o takich rozwiązaniach, jak: 1) obowiązek określenia sankcji administracyjnych, 2) zakaz retroaktywności przepisów nakładających sankcje, 3) wprowadzenie zasady *ne bis in idem*, 4) prowadzenie postępowania w sposób doprowadzający do nałożenia sankcji w rozsądnym czasie, 5) obowiązek zakończenia rozpoczętego postępowania w formie rozstrzygnięcia, 6) obowiązek przestrzegania zasad rzetelnego postępowania, 7) wprowadzenie zasady, zgodnie z którą ciężar dowodu spoczywać ma na organie administracyjnym, 8) akt nakładający sankcję ma podlegać kontroli sądowej<sup>54</sup>. Podobne postulaty przedstawiło

<sup>52</sup> M. WIENCENIAK: *Sankcje w prawie administracyjnym...*, s. 268.

<sup>53</sup> L. STANISZEWSKA: *Materiałne i proceduralne...*, s. 41.

<sup>54</sup> P. WOJCIECHOWSKI: *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*. „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 74–75.



porozumienie samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych wraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich w swoim stanowisku z dnia 25 maja 2016 r.<sup>55</sup> Znaczące może także okazać się odejście od koncepcji obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej na rzecz jej zindywidualizowania. Wprowadzenie omawianej nowelizacji pomoże też w rozwiązywaniu często występujących na tle stosowania kar administracyjnych problemów intertemporalnych. Przeniesienie do postępowania administracyjnego regulacji z art. 4 k.k. należy tym bardziej zaaprobować, że w doktrynie od dawna postulowano rozwiązywanie tego typu problemów przez stosowanie *per analogiam* tego właśnie przepisu<sup>56</sup>. Niektóre z przyjętych rozwiązań budzą jednak pewne zastrzeżenia. Najważniejsza wydaje się pogłębiona „autonomizacja” kar pieniężnych w stosunku do innych sankcji administracyjnych. Problem ten sprowadza się do wprowadzania osobnych regulacji prawnych dotyczących kar pieniężnych, przy jednoczesnej rezygnacji z wdrażania podobnych rozwiązań w przypadku pozostałych sankcji. Zjawisko to może rodzić liczne trudności w przypadku takich regulacji, jak zawarta w ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>57</sup>, które wprowadzają kary pieniężne równolegle z innymi rodzajami odpowiedzialności administracyjnej. Na podstawie wymienionej ustawy Komisja Nadzoru Finansowego, w sytuacji dopuszczenia się przez fundusz inwestycyjny lub towarzystwo funduszy inwestycyjnych deliktu, może: 1) cofnąć towarzystwu zezwolenie na prowadzenie działalności, 2) nałożyć na towarzystwo karę pieniężną, 3) zastosować łącznie obie sankcje. Przywołany przykład wyraźnie wskazuje, że wprowadzenie takich regulacji, jak przedawnienie kar pieniężnych, przy jednoczesnym pominięciu pozostałych sankcji może prowadzić do faworyzowania podmiotów, wobec których zdecydowano się na orzeczenie kar pieniężnych<sup>58</sup>. Mimo że samego faktu wprowadzenia kompleksowych reguł dotyczących nakładania kar pieniężnych nie sposób ocenić negatywnie, pewne obawy musi budzić pozostawienie ich w oderwaniu od innych sankcji, z którymi często wykazują ścisły związek funkcjonalny. Przedmiotowa luka powinna jednak zostać jak najszybciej dostrzeżona i uzupełniona.

<sup>55</sup> Stanowisko nr 16/2016 z dnia 25 maja 2016 r. porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wprowadzenia regulacji administracyjnych oraz zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stnowisko%20w%20sprawie%20sankcji%20administracyjnych%2025.05.2016.pdf> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

<sup>56</sup> J. WEGNER: *Kilka uwag...*, s. 895–898.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1896 ze zm.

<sup>58</sup> D.K. NOWICKI, S. PESZKOWSKI: *Kilka uwag o szczególnym...*, s. 20–21.

Mateusz Strączek

Administrative penalties –  
comparative legal research between current provisions  
and draft amendment of code of administrative proceedings

Summary

In this article the author describes results of his comparative legal research on legislation in force as between after draft amendment of code of administrative proceedings and before it. The first part is an introduction to the topic of administrative penalties. The following section describes what is an administrative law sanction. In the next section author analyzes the current regulations of administrative penalties. The fourth section describes draft amendment of code of administrative proceedings. In the fifth part author compares current provisions and amendment of code of administrative proceedings. The last part contains a summary and conclusions. The author mainly positively assess the changes.